

IMPACTO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS ARGENTINAS SOBRE LA PRODUCCION DE TRIGO¹

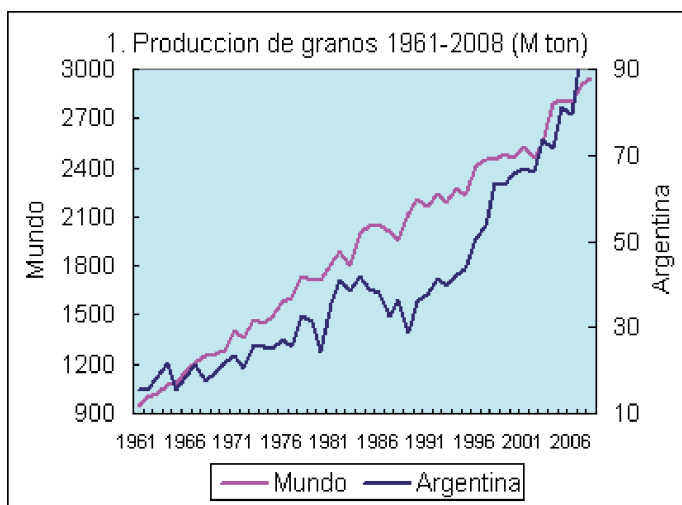
Lucio G. Reca²

“Con el trigo se hace el pan y “pan” en griego quiere decir:
todo

Ing. Agr. Lorenzo Parodi. Profesor de Botánica en la
FAUBA,
(Mediados del siglo XX)

Introducción

En los últimos cincuenta años la producción mundial de cereales y de oleaginosas anuales³ se triplicó en tanto que la producción argentina se sextuplicó. Desde principios de los años noventa el crecimiento de la agricultura en nuestro país ha sido particularmente intenso (Figura 1)⁴.



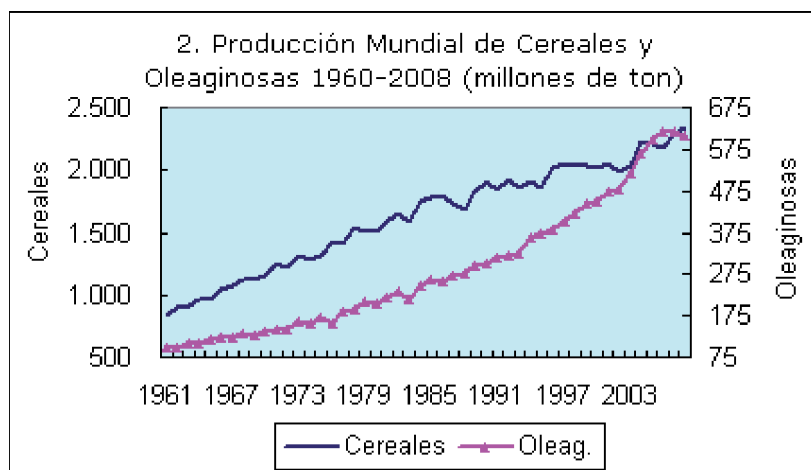
¹ Seminario Argen Trigo - Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, Buenos Aires Mayo 2010.

² Académico de Número de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria. El autor agradece los valiosos comentarios y aportes del Lic. Daniel Lema.

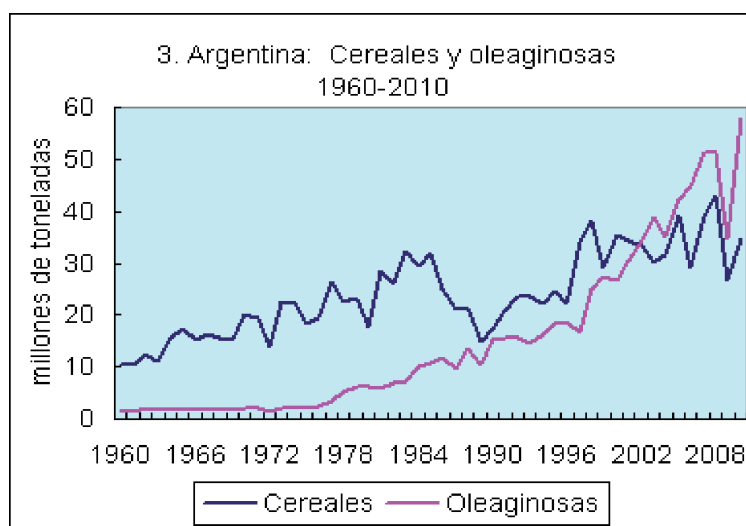
³ Es decir que este análisis excluye a la palma Africana.

⁴ La información utilizada para construir las figuras presentadas en este trabajo proviene de FAO, USDA y de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. M ton=millones de toneladas.

Otro hecho significativo en el orden mundial ha sido la expansión de las oleaginosas que, en el período considerado, superó la de los cereales. Entre 1961 y 2008 la producción de cereales creció 180%, en tanto que la de oleaginosas creció 6 veces y pasó de representar el 11% del volumen total de granos en 1961, al 22% en 2008 (Figura 2).

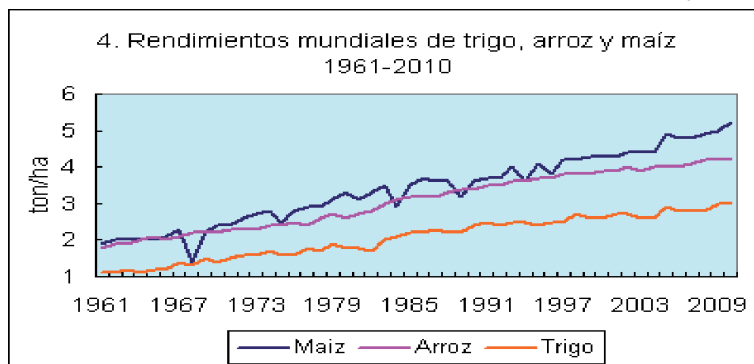


La Argentina se sumó a esta tendencia universal y la producción nacional de oleaginosas, liderada por la soja, superó en lo que va del milenio, a la de los cereales, invirtiendo la estructura histórica de la producción de granos de nuestro país. (Figura 3).



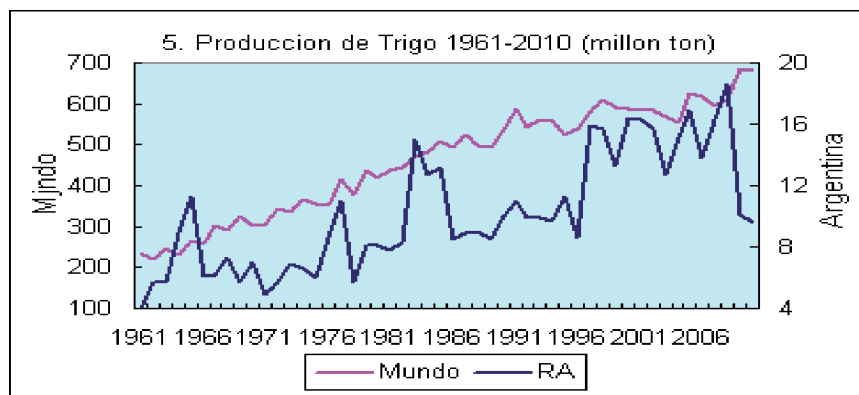
2. Productividad global de la tierra destinada al cultivo de granos

En el mundo (Figura 4) los rendimientos por hectárea cosechada de maíz, de arroz y de trigo han crecido durante el último medio siglo entre 163% (trigo) y 120% (arroz), ocupando el maíz un lugar intermedio (150%). Estos valores corresponden a tasas anuales crecimiento de 1,6% (arroz) y 2% (trigo).



3. El trigo en el mundo

En el último medio siglo la producción mundial de trigo casi se triplicó. En términos de producción por habitante aumentó 30%, de 74 a 97 Kgs. En 1960/61 alrededor de tres cuartas partes de la oferta total de trigo provenía de la Argentina, Australia, Canadá, Estados Unidos, China, la UE y la URSS (Figura 5 y Cuadro 1). A principios del siglo XXI se ha mantenido dicha distribución, teniendo en cuenta que Rusia y Ucrania (que han sido y son importantes productores de trigo de la ex URSS), la Argentina, Canadá y Australia han mantenido constante su aporte, mientras que China lo ha duplicado y EE.UU. lo ha reducido. El aumento del de la participación de la UE se debe, fundamentalmente, a la incorporación de países de Europa Oriental. El Cuadro 1 muestra el incremento de la disponibilidad de trigo/habitante señalado más arriba.

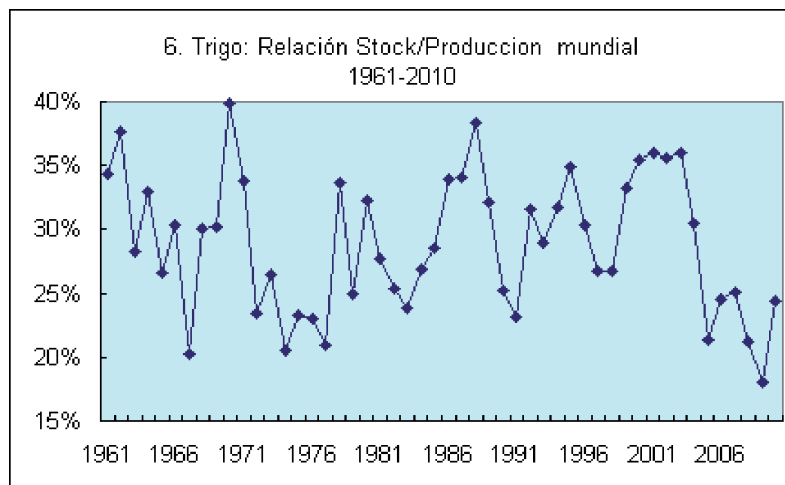


Cuadro 1 EVOLUCION DE LA PRODUCCION MUNDIAL DE TRIGO				
País o Grupo de países	1961-2009			
	1961/61	1981/82	2001/02	2008/09
Argentina	2%	2%	3%	2%
Australia	3%	3%	4%	3%
Canada	5%	5%	4%	4%
EU-15/27	16%	15%	22%	21%
EE.UU	16%	16%	10%	10%
China	8%	13%	17%	17%
URSS/Rusia y Ucrania	27%	19%	10%	12%
TOTAL	76%	73%	69%	68%
Produccion Mundial (M de TM)	227	440	583	646
Indice	100	194	257	285
Poblacion Mundial (millones)	3062	4568	6208	6670
Indice	100	149	203	218
Fuente: FAO				

4. Stocks y producción de trigo

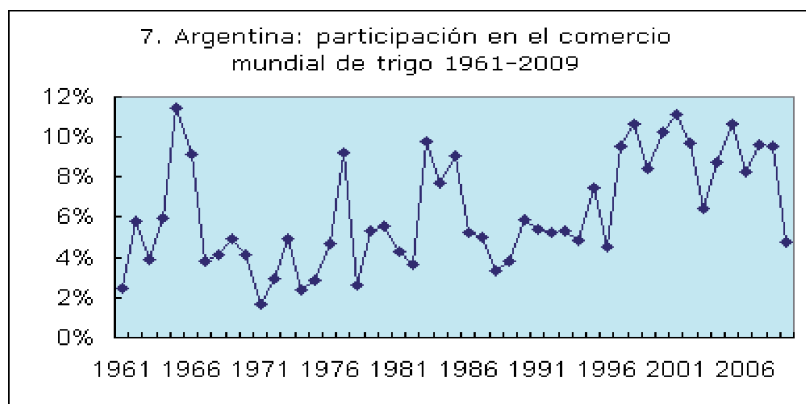
A nivel mundial, la tendencia histórica de la relación entre existencias (o «stocks») y producción (E/P) durante el período analizado se ha caracterizado por haber sido declinante y muy variable (Figura 6).

En 2009 el coeficiente E/P llegó a su punto más bajo (18%). Hay que remontarse a los años 1967 y 1974 para encontrar valores próximos a los de 2009. La baja relación E/P de 1967 resultó de la grave crisis alimentaria en Asia, a cuya solución contribuiría la entonces incipiente Revolución Verde.



El coeficiente de 1974 está asociado a la estampida generalizada de los precios de las materias primas que reabrió el viejo debate sobre la capacidad del mundo de producir suficientes alimentos para una población creciente y con mayor poder adquisitivo. En cambio el bajo índice E/P de 2009, resultante de la política de reducción de existencias adoptada por EE.UU.⁵ no provocó una estampida de precios como consecuencia de la globalización del comercio, que permite movilizar las disponibilidades de trigo entre países de modo más eficiente.

La producción y las exportaciones de trigo se triplicaron entre 1961 y 2010 llegando a 690 y 44 millones de toneladas en 2010 respectivamente (2,3% de crecimiento anual). La participación de la Argentina en el comercio mundial en el mismo período fue ligeramente superior al 6%, pero con marcadas variaciones (superó el 10% a comienzos de los sesenta como resultados de dos cosechas excepcionales y cayó al 3% en 2010 (Figura 7).



5. El trigo en Argentina Algunos antecedentes históricos

El trigo llegó a la Argentina, desde España a comienzos del siglo XVI al puerto de Buenos Aires y por vía terrestre, desde Perú y probablemente también desde Chile, a los valles del Noroeste y a la región de Cuyo. La producción, destinada en gran parte al consumo de la Ciudad de Buenos Aires con frecuencia resultaba insuficiente, razón por la cual el Virreinato del Río de la Plata y posteriormente las Provincias Unidas, importaron, frecuentemente, harina de trigo, en especial de Chile.

Hacia 1875 en la Argentina se cultivaban alrededor de 100 mil ha con trigo: algo menos del 60% en la Región Pampeana, 20% en Cuyo y algo más del 10% en el NOA⁶. La situación cambió drásticamente con el desarrollo de la agricultura en la Región Pampeana impulsada por el Proyecto de la Generación del Ochenta. En 1891 el área sembrada con trigo en la Argentina alcanzó a 1,2 M ha⁷ con una producción de 0,8 M ton, la mitad de la cual fue exportada.

⁵ En 1960 EE.UU. almacenaba el 45% del stock mundial, en 1980 el 20% y en 2008 el 10%.

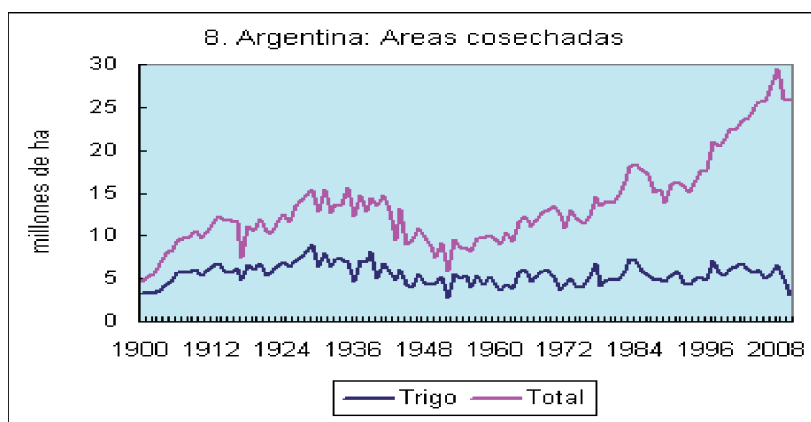
⁶ Anexo 3 Cuadro 1.

⁷ M ha: millones de hectáreas.

En 1895 esos valores ascendieron a 2 M ha y 1,7 M ton respectivamente. Se exportaron dos tercios de la producción que representaron el 20% del valor total de las exportaciones del país. *En 1910, al cumplirse el primer centenario de la Revolución de Mayo, el trigo era la principal exportación de la Argentina (29% del total) seguida por las lanas (21%)*⁸.

6. Evolución del área cultivada con trigo (1900 – 2010)

La Figura 8 muestra la evolución del área total cultivada en la Argentina con granos (cereales y oleaginosas) y la correspondiente al trigo, a lo largo del período 1900-2010.



Durante las tres primeras décadas del siglo XX el cultivo del trigo se expandió con firmeza. La superficie cultivada culminó en 1929 con 9 M ha. Este período de expansión fue seguido por una década de estancamiento y una severa declinación posterior, como consecuencia del quiebre de las exportaciones originado por la crisis de los años treinta y el virtual embargo que sufrieron los granos argentinos durante la II Guerra Mundial (1939-1945).

A lo largo de los años treinta, el Gobierno Nacional tomó una serie de medidas destinadas a paliar la situación de los agricultores. Con tal propósito fueron creadas las Juntas Nacionales de Granos y de Carnes, se construyeron silos para el almacenamiento de granos y el Estado participó en la compra de granos a «precio sostén»⁹. El Estado también intervino en el mercado de arrendamiento de tierras: en noviembre de 1943¹⁰ redujo en 20% el monto de los arrendamientos respecto a los valores vigentes en 1940, suspendió los desalojos pendientes y extendió los plazos de los contratos¹¹.

⁸ Cuadro eB del Apéndice.

⁹ “Precio sostén”: era un valor calculado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en base a costos medios de producción. Las eventuales pérdidas originadas por la exportación de granos a precios menores al “precio sostén” se cubrían con fondos provenientes del “Margen de Cambio”. Simultáneamente el Gobierno decidió intervenir en el mercado de cambios: estableció la obligatoriedad de liquidar las divisas provenientes de las exportaciones a un tipo de cambio fijado por el, inferior al tipo de cambio al que las vendía. La diferencia entre ambos constituía el “Margen de Cambio”.

¹⁰ Decreto ley 14001 de noviembre de 1943.

¹¹ Lázaro S., (1999).

A principios de 1946 el Gobierno Nacional creó el IAPI (Instituto Argentino de Promoción del Intercambio) que asumió, de hecho, y en coordinación con la Secretaría de Asuntos Económicos dependiente de la Presidencia de la Nación, la conducción de la política agropecuaria (fijación de precios de compra de las cosechas, establecimiento de un sistema de tipos de cambio múltiples, virtual monopolización del comercio exterior de granos¹²). El esquema se completaba con el financiamiento de la agricultura provisto por el Banco de la Nación Argentina.

Las Juntas de Granos y de Carnes, pasaron de la órbita del Ministerio de Agricultura y Ganadería a la de la recién creada e influyente Secretaría de Comercio. *Desde el punto de vista institucional todo lo anterior constituyó un vaciamiento del Ministerio de Agricultura*¹³ cuyas responsabilidades se redujeron al manejo de la sanidad vegetal y animal, a la investigación agropecuaria (con anterioridad a la creación del INTA), a labores de fomento agrícola a través de las agronomías regionales, a la atención de los Parques Nacionales y a vigilar el cumplimiento de la legislación que regulaba los arrendamientos y las aparcerías rurales.

En 1958 la Ley de Ministerios del Gobierno promulgada a comienzos de la Presidencia del Dr. Arturo Frondizi formalizó la sustancial reducción de las atribuciones del Ministerio de Agricultura para el diseño y ejecución de las políticas agrarias, al relegarlo a nivel de Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Economía creado simultáneamente¹⁴.

7. Consecuencias del relegamiento de la agricultura

No sorprende entonces que el efecto acumulado de las circunstancias y políticas mencionadas, haya resultado en una drástica caída del área cultivada y de la producción agrícola a lo largo de los años cuarenta. A esta calamitosa situación se sumó una prolongada y severa sequía a principios de los años cincuenta que redujo la producción argentina de trigo a tal extremo que resultó insuficiente para abastecer al consumo interno.

¿Qué había ocurrido? Como se ha dicho, la respuesta inicial del Estado frente a la crisis económica del treinta fue un paquete de medidas destinado a atenuar sus efectos sobre el sector agropecuario: instituir la Junta Nacional de Granos, ampliar la capacidad de almacenamiento (Comisión Nacional de Granos), intervenir en el mercado comprando trigo a un precio que cubriera la mayor parte de los costos de producción. Este fue el punto de partida de la intervención directa del Estado en la comercialización de granos, que perduraría, bajo diversas formas, durante la mayor parte del siglo XX.

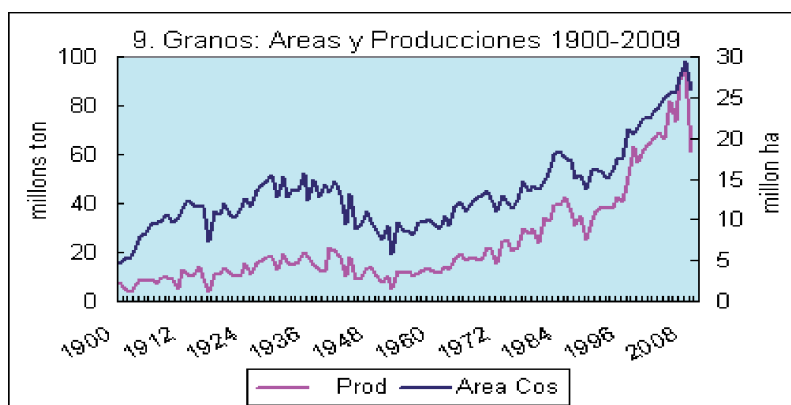
¹² Ver, por ejemplo Ballesteros M. (1957) en especial pgs 46 a 51.

¹³ La ley 450 del 17 de julio de 1871 creó el Departamento de Agricultura en la órbita de Ministerios del Interior. Dicho Dpto. fue concebido, básicamente, como un organismo de fomento y promoción de la agricultura. El Ministerio de Agricultura fue creado por la ley 3727 del 10 de octubre de 1898 de Organización de los 8 Ministerios de Poder Ejecutivo. Su decreto reglamentario, del 25 de octubre del mismo año, establecía 4 Direcciones: Agricultura y Ganadería, Comercio e Industrias, Tierras y Colonias e Inmigración.

¹⁴ Desde entonces hubo dos efímeros y frustrados intentos de recreación del Ministerio de Agricultura, una permanente demanda sectorial. Ambos ocurrieron bajo gobiernos militares (Gral. Lanusse en 1971 y Gral. Viola en 1981). La razón del fracaso de estas iniciativas residió en que el cambio de nombre no fue seguido por el de las correspondientes atribuciones. En 2009 el Gobierno Nacional, por tercera vez, recreó la figura del Ministerio. Se trata de un hecho muy reciente como para apreciar sus resultados.

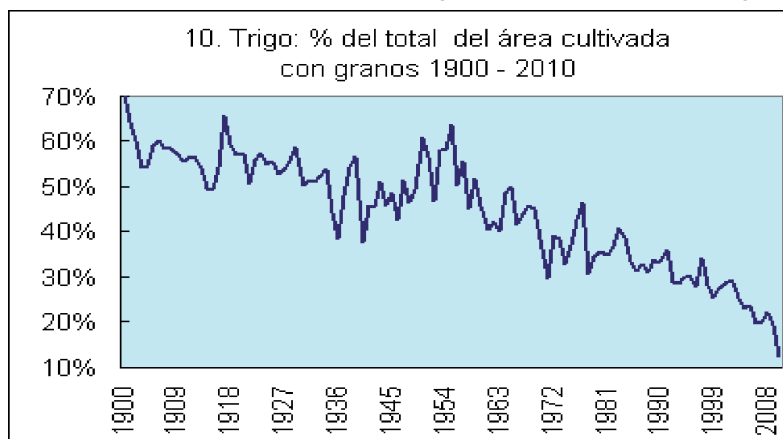
La respuesta inicial del Estado frente a la crisis de 1930 fue cambiando lentamente a medida que se profundizaba la crisis económica mundial y se iba imponiendo la idea de que desarrollo económico era sinónimo de desarrollo industrial y que el sector agropecuario era un sector «rentístico», insensible a los incentivos económicos. Esta creciente convicción brindó el marco necesario para la aplicación de políticas que implicaron significativas transferencias de recursos originados en el sector agropecuario a otros sectores de la economía vía política cambiaria, retenciones a las exportaciones, fijación de precios máximos al consumo y monopolio del comercio exterior de productos agropecuarios.

A partir de 1940 prevalecieron las políticas más arriba mencionadas, cuyos efectos negativos se manifestaron en plenitud, como ya se ha señalado, en la crisis de 1950-52. La severidad y gravedad de la crisis, «suavizó» a partir de ese momento el tono de las políticas antiagrarias, posibilitando un paulatino resurgimiento de la agricultura que se afianzaría desde el comienzo de los años sesenta. Se revalorizó el rol de la agricultura como factor de crecimiento y de bienestar para nuestra sociedad, dando inicio a lo que podría llamarse el segundo gran ciclo de crecimiento agrícola (Figura 9), en el que la incorporación de la soja, de tecnologías de punta (por ejemplo biotecnología y labranza cero), el uso de fertilizantes químicos y de nuevas formas de organización de la producción, hicieron posible el excepcional crecimiento ocurrido entre 1990 y 2008.



La superficie dedicada al cultivo de cereales y oleaginosas se triplicó (de 10 a 29 Mha) en tanto que la producción se multiplicó 8 veces. El fuerte aumento del área cultivada reconoce diversos orígenes: un 40% proviene del desplazamiento de la producción ganadera de tierras tradicionalmente dedicadas a la «invernada», 25% de un uso más intensivo de la tierra al producir dos cosechas por año (trigo o cebada y soja de 2ª), otro 25% se origina en la expansión de la soja fuera de la Región Pampeana y el 10% restante, en la utilización de nuevas tecnologías que posibilitaron un mayor uso agrícola, con los debidos recaudos, de tierras, históricamente dedicadas a la crianza de ganado bovino (Cuenca del Salado).

En el dinámico ambiente descrito, la incorporación de diversas alternativas productivas (girasol, sorgo granífero y principalmente soja) influyeron negativamente sobre la participación del trigo en el uso de la tierra (Fig. 10).



8. Rendimientos comparados del trigo¹⁵

La evolución de los rendimientos de trigo por ha en la Argentina, entre 1961 y 2008, se compara favorablemente con la de los otros grandes países productores excepto la UE (Cuadro 2), cuya agricultura cuenta con una fuerte protección que estimula un uso desmedido de insumos para lograr mayores producciones que es oportuno recordar, no compiten en calidad con los trigos Premium del mundo.

Cuadro 2. Evolución de rendimientos de trigo (ton/ha)

Año	Argentina	Australia	Canada	EE.UU	Mundo	U E
1961	1,1	1,4	1,4	1,8	1,1	1,9
1981	1,6	1	1,8	2,2	1,9	4
2001	2,5	1,8	2,4	2,8	2,7	5
2007/09	2,7	1,2	2,6	2,8	2,9	4,9

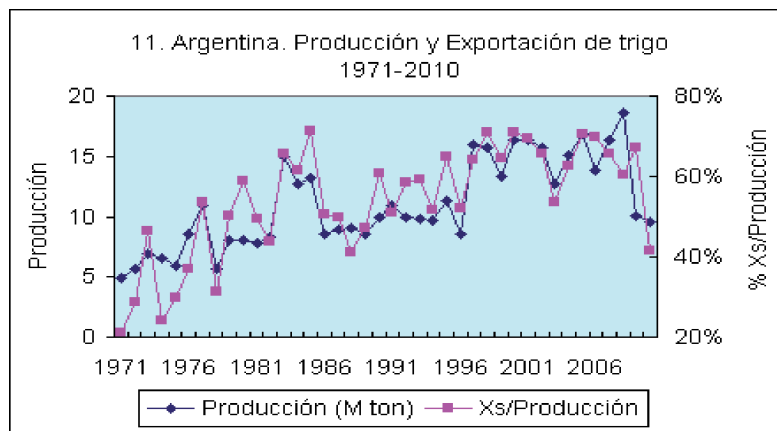
Fuente: USDA

Los mayores incrementos de los rendimientos del trigo se manifestaron a partir de la segunda mitad del siglo XX y en lo que va del XXI y contrastan vivamente con la situación predominante en Europa a principios del siglo XV cuando se requerían 200 kg. de semilla por ha para cosechar, en una buena campaña, alrededor de 850 kg./ha; es decir una relación cosecha/semilla ligeramente superior a 4. Esta relación fue creciendo con el tiempo: a fines del siglo XIX principios del XX alcanzó el valor de 11 y en la Argentina, actualmente llega a 35 (100 kg. semilla/ha para una producción de 3500 kg./ha).

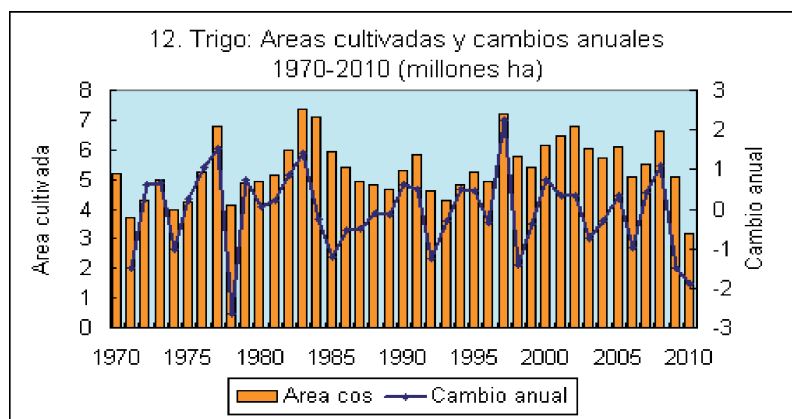
¹⁵ Van Bath Slicher (1963).

9. Producción y exportación de trigo en la Argentina entre 1970 y 2010

La producción de trigo en la Argentina se duplicó entre 1970 y 1983, cuando llegó a 15 M ton, para luego declinar significativamente y recién en 1997 volver al nivel de 1983 (Figura 11). En el mismo período las exportaciones de trigo, crecieron hasta representar el 70% del total producido. Desde 1997 hasta 2008 la Argentina produjo un promedio de 15,5 M ton, dos terceras partes de las cuales se exportaban.

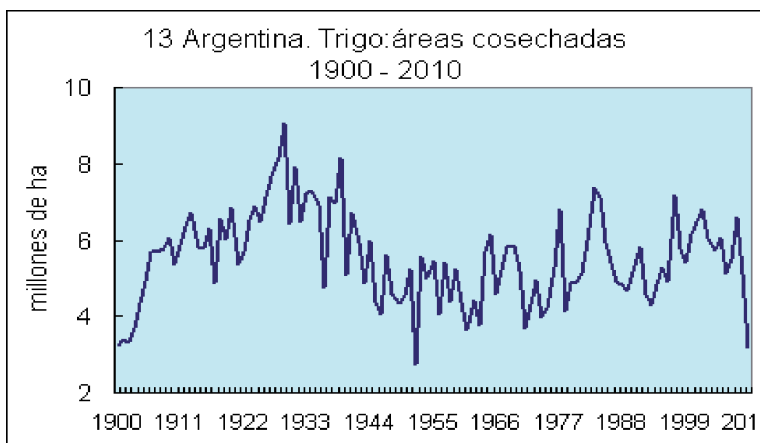


En las últimas dos campañas (2008/9 y 2009/10) la situación cambió drásticamente como consecuencia del efecto conjunto de la sequía, de políticas que desalentaron la producción y del aumento del precio de la soja relativo al del trigo en el mercado internacional¹⁶. El área cultivada en 2009/2010 fue 3,2 M ha, la mitad de la correspondiente a 2007/2008 (Figura 8) y significó una reducción de 3,4 M ha (Figura 12).



¹⁶ Entre 2007 y 2010 el precio FOB de la soja relativo al del trigo, neto de retenciones, subió alrededor de 45% (Banco Mundial, Pink Sheets 2010)

Hay que retroceder hasta principios del siglo XX para encontrar valores similares de áreas cultivadas con trigo (Figura 13). El desafío que hoy enfrenta la Argentina, en materia triguera, es el de revertir la fuerte tendencia declinante de la producción de las últimas dos campañas.



10. Nuevas formas de organización de la producción agrícola.

Los profundos cambios ocurridos en esta materia¹⁷ durante las últimas dos décadas, introdujeron componentes fundamentales de flexibilidad en la organización y en la escala de producción agropecuaria, que contrasta con las formas tradicionales, basadas en una oferta más o menos rígida de tierra (del productor o del arrendatario) y de una cantidad modesta de insumos intermedios utilizados en el proceso productivo.

Al haberse generado un ámbito que permite ajustar con rapidez las decisiones productivas ante diversos cambios, tales como los originados en movimientos en los mercados mundiales de commodities y/o en políticas públicas que puedan afectar la rentabilidad esperada a través de modificaciones en los incentivos, se ha aumentado la elasticidad de la oferta agropecuaria. Por otra parte, las políticas económicas que incluyen decisiones estatales cambiantes e imprevisibles conducen, inevitablemente, y en no mucho tiempo, al traslado de recursos productivos de los cultivos más afectados por estas políticas hacia otros que enfrentan menores grados de incertidumbre y/o de discriminación.

La declinación de la importancia de la producción de trigo en la Argentina en buena medida ha resultado de la interacción de:

¹⁷ Ver Díaz Hermelo F. y Rea A (2010) "Asociaciones Productivas" y Bisang R y col. "Empresas de Producción Agropecuaria" en : Rea L editor y col., (2010), "El Crecimiento de la Agricultura Argentina, medio siglo de logros y desafíos" Ed. Facultad de Agronomía, UBA.

- a) la creciente presencia de sustitutos en producción (por orden cronológico: girasol, sorgo granífero y soja¹⁸),
- b) los cambios en la organización de la producción que han incrementado la elasticidad de la oferta agropecuaria global y la de cada uno de sus componentes.
- c) las intervenciones estatales guiadas por objetivos de corto plazo que no tienen en cuenta las repercusiones de esas medidas sobre los procesos productivos y la economía en general. Este último aspecto se desarrolla en la sección siguiente.

11. Efectos de la política regulatoria actual del precio del trigo¹⁹

A partir de mayo del año 2006 las intervenciones estatales en el comercio de trigo determinaron que en varias ocasiones o se cerrara la exportación y se modificara el funcionamiento del mercado interno con la implementación de «compensaciones». La actividad en la cadena se paralizó en varias oportunidades por la incertidumbre de precios y condiciones para la ejecución de los contratos. Además del mecanismo de compensaciones, otra intervención que afectó el mercado de trigo desde el año 2006 fue la administración de las exportaciones mediante el cierre y apertura discrecional de los registros de exportación con el objetivo de asegurar el abastecimiento interno. El mecanismo de restricciones cuantitativas se perfeccionó a partir de mayo 2008 con la Resolución N° 543 que creó el denominado ROE VERDE, un Registro de Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior, donde deben inscribirse las operaciones realizadas con todos los granos.

Para el trigo y sus derivados se estableció además un «Encaje Productivo Exportador» que se ajusta mensualmente en función del abastecimiento interno. Este encaje se fija al inicio de la cosecha (en el caso del trigo noviembre) y se utiliza para determinar el saldo exportable. De la suma del stock de granos, más la elaboración industrial menos el encaje se obtiene el remanente exportable. Así, la exportación queda condicionada al abastecimiento interno en función del mecanismo descripto.

Este tipo de regulaciones tiene importantes diferencias con respecto al funcionamiento tradicional de los mercados. En un escenario donde conviven funcionarios públicos escépticos del funcionamiento del sistema de precios y algunos agentes privados beneficiados por el sistema de restricciones y compensaciones, los problemas de acción colectiva y búsqueda de rentas determinaron el mantenimiento de un *status quo* regulatorio que implicó importantes costos de eficiencia.

¹⁸ La soja ha tenido un doble efecto sobre el trigo: por un lado competencia en el uso de recursos y por otro, la incorporación del doble cultivo soja-trigo, ha aumentado la productividad global del sistema agropecuario.

¹⁹ Esta sección está tomada de Lema Daniel (2008).

Buena parte de las intervenciones se justifica con el objetivo de asegurar el abastecimiento interno y contener el incremento de precios de los derivados del trigo. A fines comparativos puede mencionarse que entre mayo de 1995 y mayo de 1996 el precio del trigo FOB Bs As. aumentó 130%, el de la harina de trigo 35%, el del pan fresco 21%, el de los fideos 8% y el IPC (alimentos y bebidas) bajó 1%. Es decir que el incremento del precio del trigo se traslada hacia los precios de los derivados en porcentajes sensiblemente menores a los experimentados por la materia prima. Los aumentos de precios de los productos elaborados con trigo dependen del coeficiente técnico de participación del trigo como insumo en el producto considerado. Pero a medida que los productos y los sistemas de distribución y comercialización son más sofisticados la participación del insumo en el precio final tiende a disminuir (Antle 1999). Este patrón típico implica que los cambios en la eficiencia del sistema de procesamiento, comercialización y distribución tienen actualmente mayor importancia para los consumidores que los cambios en la eficiencia de producción (y precios) de los productos primarios²⁰.

También se observa que un cambio en el precio del grano, si bien se traslada a los alimentos, no implica un aumento de toda la canasta de alimentos. En el ejemplo citado, el IPC de alimentos y bebidas disminuyó 1% y el nivel general de precios 0.3%. Es importante destacar también que en el mismo período otros granos (maíz, girasol y soja) y el kilo de novillo incrementaron sus precios, aunque en menor proporción que el trigo. El alza del precio de los *commodities* agrícolas implica un cambio de precios relativos y eventualmente un cambio de nivel (de una vez) en los precios, pero no implica necesariamente inflación (utilizando la definición clásica de inflación como el incremento generalizado y sostenido de precios).

Como contrapartida a estos datos podemos mencionar la evolución de los precios del trigo y productos derivados entre mayo de 2006 (cuando se inician las intervenciones en el mercado de trigo) y julio de 2008. El precio FOB del trigo aumentó un 104%, la harina 95%, los fideos 107%, las facturas 113% y la pre-pizza 177%. Es decir, el incremento del precio del trigo en casi todos los casos se ha trasladado en proporciones similares o mayores a los precios de los productos derivados. Asimismo, la evolución del IPC ha sido creciente. Estos datos de aumentos de precios de derivados del trigo son contrastantes con los referidos al período 1995/96. En principio, la comparación de ambos indica que el aumento de precio de los productos derivados puede ser explicado sólo parcialmente por el incremento de precio del producto primario.

Seguramente son mucho más fuertes en explicar la evolución general de los precios de los alimentos la política monetaria, el tipo de cambio y los factores de expansión de la demanda agregada.

Por otra parte, la intención de «desacoplar» los precios internos de los internacionales mediante el sistema de impuestos a la exportación, compensaciones y restricciones al comercio parece haber sido poco efectiva.

12. Efectos de la Intervención en el Mercado de Exportación de Trigo

Las estimaciones realizadas por Lema (*op.cit*) de los márgenes en el negocio de exportación muestran que a partir de la implantación de restricciones en el mercado, el Margen Bruto de Exportación²¹ se incrementó en 14,7 dólares por tonelada. Este efecto se produce sobre un promedio histórico del MBE entre marzo de 1993 y marzo de 2008 de 9,3 dólares por tonelada. Por otra parte, el Margen Relativo de Exportaciones²² aumentó casi 9 puntos porcentuales, sobre un promedio de 6% del precio FOB neto de retenciones para todo el periodo. Es decir que sobre el valor que el mercado asignaba como «razonable» en el sentido de haber sido convalidado como promedio histórico, se le suma una prima de un 60%.

«Estos resultados muestran un efecto considerable de las intervenciones sobre el mercado de exportación de trigo que se trasladan principalmente hacia los productores primarios. En cualquiera de los casos, y más allá de los mecanismos de transmisión, lo que las estimaciones sugieren es que a partir de las intervenciones en el mercado de trigo, los márgenes se incrementaron, reduciéndose los precios al productor de manera más que proporcional a la alícuota de retenciones aplicada. Dado que entre mayo de 2006 y abril de 2007 se exportaron 21 millones de toneladas de trigo, el incremento promedio del margen por tonelada exportada, estimado en 14.7 dólares, implica que en dos años se generó un costo adicional de 308 millones de dólares. Es decir que los resultados difieren de las intenciones declaradas por los reguladores. La retribución «razonable» al productor respecto de los valores de exportación parece haber disminuido. Y la «armonización» de los intereses de la cadena no parece ser tal, ya que, fuera por el motivo de mayor exposición al riesgo o por incremento del poder de mercado, se genera una transferencia y una pérdida de excedente social que hace menos eficiente al sistema»²³.

13. Dos condiciones necesarias para posibilitar una oferta creciente de trigo

Primera: Jerarquizar dentro del ámbito del Estado, el análisis de las políticas agropecuarias. Por la enorme importancia, del tema agropecuario su tratamiento debiera darse en el nivel que históricamente tuvo durante las primeras décadas del siglo pasado, es decir contando con un Ministerio de Agricultura que participe activamente y en pie de igualdad con los restantes ministerios con competencia en el área económica.

Segunda: Fortalecimiento de un ámbito de discusión de las políticas trigueras integrado por el sector público y los diversos actores del sector privado que intervienen en los procesos productivos, de industrialización, de comercialización y de exportación del trigo, en el que se pudieran acordar metas plausibles de producción, niveles de rentabilidad adecuados, distribución

²⁰ Antle (1999).

²¹ $MBE = (\text{Precio FOB} - \text{Retenciones}) - \text{Precio Bs. As.}$

²² $MRE = (MBE / (\text{Precio FOB} - \text{Retenciones})) \times 100$

²³ Lema D (2008). *Op.citp*.

de la producción entre consumo interno y exportación. Con ello que reduciría gran parte de la incertidumbre actual y de sus consecuencias negativas en términos productivos y de bienestar. Un marco como el esbozado más arriba permitiría conocer la competitividad real del trigo frente a otras alternativas productivas contribuyendo a una mejor asignación de recursos con los consiguientes beneficios económicos y sociales.

BIBLIOGRAFIA

- Antle J. (1999) «The New Economics of Agriculture». *American Journal of Agricultural Economics* 81 (5), pp. 993-1010.

- Ballesteros M. (1957) «Argentine Agriculture, 1908-1954: A study in growth and decline». Tesis doctoral, Dpt. De Economía, Universidad de Chicago.

- Giancola Silvana (2003) «Determinantes de la productividad y eficiencia de la investigación y desarrollo agrícola: el caso de la obtención de nuevos cultivos de trigo y soja» Tesis no publicada. Magister en Economía Agraria – FAUBA.

- Gutiérrez M (1988): «Semillas Mejoradas: Desarrollo industrial e impacto sobre la producción agrícola» Capítulo IV en «La Agricultura Pampeana. Transformaciones Productivas y Sociales», FCE, IICA, CISEA.

- Lázaro S., (1999) «Estado y arrendamientos rurales durante la década del cuarenta: los perfiles de una tensa relación» CONICET – CEHR/UNLP.

- Lema D. (2008) «Intenciones declaradas y efectos económicos de la regulación en el mercado de trigo de Argentina». *2do. Congreso Regional de Economía Agraria 5 al 7 de Noviembre de 2008 – Montevideo – Uruguay*

- Van Bath Slicher B. (1963) «The Agrarian History of Western Europe» E.Arndold Publisher, London.

- World Bank (2010) Pink Sheets, varios números.

ANEXO 1

El mejoramiento del trigo en la Argentina desde sus orígenes hasta la introducción de los trigos «mejicanos»

«La obra fitomejoradora sobre nuestros granos, se inició en el año 1912 por el especialista Guillermo Backhouse, contratado por el Ministerio de Agricultura. Su labor fue acompañada por el trabajo realizado por otros pioneros del fitomejoramiento nacional, tales como el Ing. Enrique Klein, el Agr. José Buck, y el Ing. Vicente Brunini. Hacia el año 1930, la producción argentina de tipos ineptos y blandos de trigo era, alrededor del 60% del total. Esta situación

comenzó a provocar un fuerte descrédito de la producción argentina a nivel internacional y, mostró la necesidad de contar con legislación apropiada. Esta iniciativa dio origen a la ley 12.253, de octubre de 1935 conocida como la «Ley de Granos» que constituyó el antecedente de la actual Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas.

Hacia los años 50, sin embargo, la evolución del panorama varietal del trigo argentino parecía tener un tope por el grado de parentesco de todos los materiales disponibles.. En parte a raíz de esta preocupación, a comienzos de los años 60 se estableció un Programa Cooperativo Internacional entre INTA y CIMMYT²⁴ para la programación y conducción de planes de mejoramiento de maíz y trigo centrados en las Estaciones experimentales de Pergamino y Marcos Juárez. La principal característica del plan fue la introducción de germoplasma exótico, con lo que se logró material resistente a vuelco y mayores rendimientos. La dinámica de trabajo también se modificó al introducirse un intercambio sistemático entre Estaciones Experimentales argentinas y el CIMMYT con la variante de conducir un vivero de verano. Esto implicaba ganar un año y aumentar la presión de selección (Gutiérrez, 1988). Así se revolucionó el panorama varietal de trigo. El CIMMYT pasó a convertirse en el gran abastecedor del nuevo germoplasma y los agentes locales, públicos y privados, recurrieron a él en busca de materiales. A partir de ese momento aparecen agentes nuevos que, como empresas transnacionales, no habían prestado mayor atención al trigo hasta ese momento. Los cambios en la configuración de los agentes, provocados por lo que se dio a llamar la «revolución verde», permitieron que en 1970 el INTA lanzara la primera variedad de trigo con el nuevo germoplasma. En 1972 lo hace Dekalb y en 1974 Buck es la primera empresa privada nacional que comercializa un trigo con material CIMMYT (Gutiérrez, 1988). El sustancial impacto de las variedades mexicanas se verifica a partir de la mitad de la década del 70 en donde no sólo las variedades desarrolladas por INTA tuvieron un rol destacado, sino que además reflejó el esfuerzo realizado por la actividad privada. Al llegar a la campaña 80/81, el conjunto de dichas variedades cubrieron el 86%, 68% y 60% de las superficies cosechadas según regiones trigueras»²⁵.

ANEXO 2

El rol de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA)²⁶

El principal organismo que se ocupa de la regulación e intervención en el mercado de trigo ha sido la ONCCA. Esta agencia fue creada en el año 1996²⁷ con la finalidad de «fiscalizar el estricto cumplimiento de las normas de comercialización en el sector agropecuario, a fin de asegurar un marco de transparencia y libre concurrencia para estas actividades...».

²⁴ Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo, con sede en Méjico.

²⁵ Giancola Silvana (2003)

²⁶ Lema D (2008) op. cit.

²⁷ Decreto de creación 1343/1996.

El objetivo ha evolucionado a lo largo de 12 años y su función actual resulta de la acción de las fuerzas económicas y políticas de oferta y demanda de regulación. Así, en un resultado típico de la dinámica de regulación la Resolución ONCCA 543/08 establece un registro obligatorio de declaraciones juradas de ventas al exterior (ROE Verde) y resuelve en su artículo 18 asignar la siguiente atribución para su presidente:

«El presidente de la ONCCA en ejercicio de la competencia expresa, implícita e inherente, podrá efectuar las valoraciones ponderativas de medios y fines de esta actividad reglada, cuando situaciones concretas lo requieran al momento de su aplicación, por cuestiones indeterminadas, no contempladas o que nazcan de la naturaleza objetiva de las cosas a decidir. A tal efecto, se dictarán los actos administrativos interpretativos y de ejecución que correspondan.»

Lo anterior ilustra como la ley formal pasa de objetivos iniciales acotados y definidos a otros más amplios, con grandes cuotas de discrecionalidad y con consecuencias poco predecibles pero costosas para los agentes económicos, tal como muestran las estimaciones presentadas en el trabajo.

ANEXO 3

CUADRO 3A VALOR Y COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS (MILLONES DE PESOS ORO Y %)						
PRODUCTO	AÑO 1879	AÑO 1895	AÑO 1910	ESTRUCTURA %		
	1879	1895	1910	1879	1895	1910
TRIGO	1,2	20	81	3%	19%	29%
,MAIZ	0,4	10	3	1%	10%	1%
LINO	0	8	45	0%	8%	16%
LANAS	20	33	58	46%	32%	21%
CUEROS	13	21	41	30%	21%	15%
SEBOS	5	3	10	11%	3%	4%
ANIMALES VIVOS	4	6	5	9%	6%	2%
OVINOS						
CONGELADOS	0	2	6	0%	2%	2%
VACUNOS						
CONGELADOS	0	0	32	0%	0%	11%
VACUNOS						
ENFRIADOS	0	0	3	0%	0%	1%
TOTAL	43,6	102	282	100%	100%	100%
Fuente: Vicente Vázquez-Presedo "Estadísticas Históricas Argentinas".						

Cuadro 3B Área cultivada con cereales hacia 1875 (miles de cuerdas cuadradas)			
	Trigo	Maíz	Total
Buenos Aires	12	12	24
Santa Fe	21	10	31
Entre Ríos	3	3	6
Corrientes	0	2	2
Córdoba	4	4	8
Sago Estero	2	2	4
San Luis	2	5	7
Mendoza	5	2	7
San Juan	7	nd	7
La Rioja	3	3	6
Catamarca	2	1	3
Tucumán	7	10	17
Salta	1	7	8
Jujuy	1	1	2
Total (000 cuerdas)	70	62	132
Total (000 ha)	112	99	211
Prov. Pampeanas	57%	49%	52%
Prov. No Pampeanas	43%	51%	48%
Fuente: Comisión Argentina para la Exhibición del Centenario", Filadelfia 1876 Nota: nd significa "no disponible"			

ANEXO 4

Precios relativos soja/trigo en los EE.UU y en Argentina

Año	Precio del trigo en EE.UU	Precio de la soja CIF Rotterdam	Precio soja/trigo EE.UU	Retenciones %		Precios netos de retenciones		Precio soja/trigo Argentina
				Trigo	Soja	Trigo	Soja	
2003	146	246	1,68	20	24	117	187	1,60
2004	157	289	1,84	20	24	126	219	1,75
2005	152	257	1,68	20	24	122	195	1,60
2006	192	251	1,31	20	24	154	190	1,24
2007	255	366	1,44	20	28	204	278	1,36
2008	326	505	1,55	28	35	235	328	1,40
2009	224	419	1,87	23	35	173	272	1,58
2010	186	395	2,12	23	35	143	257	1,79

Fuente: "Pink sets" Banco Mundial. Trigo US hard winter 1, Golfo de Méjico. Precio de la soja CIF Rotterdam menos flete marítimo desde EE.UU (estimado)

Lgr/setiembre 2010.